



University of Groningen

**Kringen van belanghebbenden. In het bijzonder in procedures tegen de overheid.**

Buuren, Petrus Jacobus Johannes van

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

1978

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Buuren, P. J. J. V. (1978). Kringen van belanghebbenden. In het bijzonder in procedures tegen de overheid. s.n.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

## Samenvatting

In deze studie werd onderzocht *wie* bevoegd zijn om besluiten en handelingen (i.h.b. van de overheid) door middel van een juridische procedure aan te vechten. In feite wordt dan gevraagd: aan wie komt een actie toe?

Dit begrip actie werd in Hoofdstuk I centraal geplaatst. De actie werd omschreven als de bevoegdheid om van de rechter een uitspraak ten gronde te vragen over een pretentie aan hem voorgelegd.

Al naar gelang de oorsprong van de actie kan men de in het recht voorkomende acties onderscheiden in afgeleide en zelfstandige acties. De afgeleide acties zijn de acties die toekomen aan de houders van subjectieve rechten. Hier geldt: wie een recht heeft, heeft ook een actie en wie geen recht heeft, heeft geen (afgeleide) actie. De zelfstandige actie is daarentegen niet afhankelijk van het bestaan van een subjectief recht, maar is een als zodanig door de wetgever gecreëerde bevoegdheid: de wetgever kent hier met zoveel woorden de bevoegdheid toe om zich tot de rechter (of beroepsinstantie) te wenden.

Bij zelfstandige acties is een strak onderscheid mogelijk tussen vragen betreffende de ontvankelijkheid en die aangaande de gegrondheid: eerst wordt onderzocht of de bevoegdheid om een beroep op de rechter te doen wel bestaat, vervolgens komt aan de orde of de eis of vordering gegrond is. Zo'n duidelijke onderscheiding is bij afgeleide acties niet mogelijk; immers, omdat de actie daar gekoppeld is aan het bestaan van het subjectieve recht, vallen de beslissingen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de vordering op dit punt samen.

Het burgerlijk procesrecht is hoofdzakelijk gebouwd op afgeleide acties, maar kent daarnaast in toenemende mate ook zelfstandige acties. In het administratief procesrecht wordt uitsluitend gewerkt met zelfstandige acties: men is slechts bevoegd om een beroepsprocedure aan te spannen, voorzover men die bevoegdheid aan een wettelijke bepaling kan ontleen.

Hoofdstuk I werd afgesloten met het betoog dat bevoegdheden als 'inspraak' of bezwaar vóóraf niet als acties konden worden gezien. Zolang nog geen beslissing genomen is, is *iedereen* bevoegd om zijn wensen en bezwaren aan het beslissende orgaan kenbaar te maken. Dat bestuursorgaan is zonder meer bevoegd, zelfs aan zichzelf verplicht, om met gebleken wensen en bezwaren, zo het deze gegrond acht, bij zijn beslissing rekening te houden. Daarbij speelt de vraag: kan het bezwaar van deze burger of deze groep wel ontvangen worden, geen rol. Het begrip actie blijft beperkt tot mogelijkheden om achteraf besluiten of handelingen aan te vechten.

Voor de zelfstandige acties en met name voor de zelfstandige acties in het bestuursrecht is het niet aanstonds duidelijk aan wie de wetgever die het best kan toedelen. Dat keuzeprobleem stond in Hoofdstuk II centraal. Als bezwaren tegen een ruime kring gelden naast de hoge kosten van beroepsprocedures voor de gemeenschap, vooral de nadelen die uit de aan het beroep inherente onzekerheid voortvloeien. Het duurt langere tijd voordat zekerheid

omtrent het besluit bestaat. Dat is nadelig voor het bestuur dat zijn beleid wil voeren en/of voor de burger die activiteiten wil ondernemen. Rekening houdend met de bezwaren dient men zich af te vragen welke functie men aan administratieve beroepsprocedures wil toekennen. Een aantal van die mogelijke functies werden besproken, waaronder als meest geprononceerde: enerzijds de gedachte dat het administratief proces dient ter waarborging van het objectieve recht, c.q. een doelmatig bestuursbeleid in het algemeen belang, anderzijds de gedachte dat administratieve rechtspraak of beroep juist dienen ter bescherming van het individu in zijn belangenpositie tegenover de overheid. In de eerste visie dient men in beginsel te kiezen voor een ruimere kring, in de tweede juist voor een engere kring van beroepsgerechtigden. Als derde van betekenis zijnde visie kwam aan de orde de gedachte dat beroepsprocedures een verlengstuk moeten zijn van inspraak en de betekenis van inspraakprocedures enigszins kunnen waarborgen. In deze optiek dient *een ieder*, aan wiens vóóraf kenbaar gemaakte bezwaren of wensen geen gevolg werd gegeven, recht van beroep te hebben.

Rekening houdend met de bezwaren van een ruime kring, formuleerden wij onze visie op de doelstelling van het administratief proces: indien een bestuursorgaan alle betrokken belangen in de beslissing hun juiste gewicht moet toekennen, is het nuttig dat voor elk bij dat besluit betrokken belang 'iemand' zich sterk kan maken en kan toezien dat het belang waarvoor hij staat, niet ondergewaardeerd wordt of onrechtmatig verkort. Het beroepsrecht functioneert als een onmisbare 'stok achter de deur'; steeds is voor elk betrokken belang 'iemand' bevoegd zonodig een procedure te beginnen. In deze visie past het om te kiezen voor een kring van belanghebbenden, waarbij burgers belanghebbenden zijn voorzover hun louter individuele belangen op het spel staan, organisaties als belanghebbenden erkend kunnen worden voorzover algemene- of groepsbelangen in het geding zijn en bestuursorganen als belanghebbenden gelden voorzover de hen als zodanig toevertrouwde belangen geraakt worden. Voor een ruimere kring dient volgens deze visie niet gekozen te worden, omdat men dan het doel voorbij schiet en de nadelen van een ruime kring (te) zwaar gaan wegen.

In Hoofdstuk III bleek hoe de wetgever in die algemene regelingen van administratieve rechtspraak, waar beroepen van meerdere personen tegen één besluit denkbaar zijn, steeds koos voor de aanduiding: degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Geconcludeerd kon worden dat met 'rechtstreeks' niet bedoeld werd een beperking ten opzichte van 'belanghebbenden' aan te brengen. Wanneer we in het bijzonder kijken naar de hekken-sluiters, de Wet AROB, verdragen de uiteindelijke richting en uitkomst van de kamerdebatten zich in grote lijnen goed met de in dit geschrift verdedigde opvatting omtrent de meest ideale kring van beroepsgerechtigden.

Datzelfde kan niet steeds gezegd worden van de door de wetgever verkozen kringen in de bijzondere administratieve wetten met een eigen beroepsregeling (Hoofdstuk IV). Binnen de onderzochte sectoren – ruimtelijke ordening, milieu en sociaal-economische ordening – bleken zich door de jaren heen nogal eens grote verschillen tussen de in de wet geregelde kringen van

beroepsgerechtigden voor te doen, terwijl ook op een en hetzelfde moment voor de verschillende sectoren tegenstrijdige opvattingen werden verdedigd. Zo werkt men voor de ruimtelijke ordening (Wet op de Stadsvernieuwing en herziening van de de Wet op de RO) in de richting van min of meer drastische beperkingen van de kring ten opzichte van de daar nu nog geldende (getrapte) actio popularis, terwijl in de milieuwetgeving (Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne) exact de andere richting wordt ingeslagen van belanghebbenden naar een (getrapte) actio popularis. De verschillende regelingen en wetsvoorstellen werden ten opzichte van ons uitgangspunt kritisch geëvalueerd.

Meestal gebruikt de wetgever een of andere variant van de flexibele aanduiding 'belanghebbende' ter bepaling van de kring van beroepsgerechtigden. De rechter moet deze kring dan invullen. De daarvoor algemeen geldende regels kwamen aan de orde in Hoofdstuk V. Voorop kan worden gesteld dat de geadresseerde van een beschikking steeds tot de kring van belanghebbenden behoort. Onder geadresseerde dient men dan te verstaan: degene, voor wie de beschikking in het bijzonder rechten of verplichtingen in het leven roept of te niet doet gaan. De geadresseerde is *de* belanghebbende; wanneer dus een bepaling recht van beroep toekent aan *de* belanghebbende, kan alleen de geadresseerde en geen enkele derde appelleren. Hierop bestaat slechts één uitzondering: art. 12 Sv.

Voor het overige geldt dat voor de hoedanigheid van derde-belanghebbende voldoende is, dat de eiser een feitelijk belang heeft, waarop de beslissing (rechtstreeks) nadelige invloed heeft. Niet is nodig, dat dit belang in het kader van de betreffende regeling een beoogd beschermd belang is.

Het belang van de eiser moet eigen, persoonlijk en rechtstreeks zijn; d.w.z. hij mag niet (zonder machtiging) in rechte opkomen voor belangen van een ander. Zijn belang moet individualiseerbaar zijn (het mag niet gedeeld worden met een grote groep anderen) en het mag niet schuil gaan achter het belang van een ander.

Enige aanzetten werden bespeurd voor de regel: een belanghebbende mag niet komen met bezwaren die niet passen bij de aard van zijn belang (de incongruentieregel).

In Hoofdstuk VI werd geanalyseerd welke individuele personen in de praktijk als derde-belanghebbenden gelden. Alle voorkomende gevallen bleken in een beperkt aantal categorieën indeelbaar, waaronder: concurrenten, omwonenden, gebruikers, slachtoffers van strafbare feiten, contractsrelaties, collega's, familierelaties en faillissementscuratoren. Onze veronderstelling dat de eisen aan de hoedanigheid van de appellant soepeler zouden zijn, indien zijn belang parallel liep met dat van de geadresseerde, en strenger, indien er sprake was van tegengestelde belangen, werd zwak bevestigd.

Hoofdstuk VII handelde over de mogelijkheden voor organisaties om op te komen voor hun statutaire doelstellingen. Sinds 1975 worden zij geacht belanghebbende te zijn, indien zij gelet op hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden belangen behartigen, die bij het besluit betrokken zijn.

Een organisatie kan niet voor belangen opkomen die buiten zijn doelstelling vallen (finaliteitsbeginsel). Vanuit onze visie op de functie van de administratieve rechtspraak en beroep en de rol die daarbij aan organisaties is toebedacht, ontwikkelden wij daarnaast het representativiteitsbeginsel: de doelstellingen van de organisatie moeten ook in voldoende mate zijn toegespitst op het in het proces te behartigen belang. Bij de concretisering van dit beginsel zou gelet kunnen worden op de sociale kaart van het totaal aan actieve organisaties. Een enkele uitspraak kon geplaatst worden in het licht van dit representativiteitsbeginsel.

Het vereiste van feitelijke werkzaamheden biedt (nog) weinig houvast. Het wordt gesteld om 'papierene' organisaties te kunnen doorprikken. Als zodanig functioneert ook het vereiste van rechtspersoonlijkheid, dat in enkele wetten (o.m. Wet AROB) uitdrukkelijk wordt gesteld, maar ook overigens van toepassing is.

Ook ambten of bestuursorganen kunnen tot de kring van belanghebbenden behoren (Hoofdstuk VIII). Omdat zij rechtssubject naar publiekrecht zijn, kunnen zij op eigen naam procederen. Art. 4 Wet AROB is een positivering van een overigens ongeschreven regel van administratief procesrecht. Welke belangen aan een ambt als zodanig zijn toevertrouwd, dient te worden afgeleid uit de taak en bevoegdheden van het ambt. Het meest uitgekristalliseerd zijn deze vragen voor de gemeentelijke bestuursorganen. De gemeenteraad kan opkomen voor elk belang dat gerekend kan worden tot de huishoudelijke belangen der gemeente. Dit begrip heeft blijkens de jurisprudentie een ruime inhoud. Colleges van B en W zijn slechts belanghebbenden voor zover een belang uitdrukkelijk aan hen is toevertrouwd of de bevoegdheid beroep in te stellen aan hen is gedelegeerd.

Op praktische gronden moet het college van GS bevoegd worden geacht om voor de belangen, die de provinciale huishouding betreffen, beroep in te stellen.

Op het niveau van de centrale overheid zijn het in eerste instantie de ministers aan wie in dit verband de behartiging van bepaalde belangen is toevertrouwd.

In Hoofdstuk IX kwamen twee andere aspecten van het belangvereiste naar voren. Niet iedere uitspraak, waarin bij gebrek aan belang het beroep niet-ontvankelijk wordt bevonden, betreft de kring van belanghebbenden. Soms moet zo'n uitspraak geanalyseerd worden in het kader van niet-appellabele besluiten, zoals bijvoorbeeld adviezen. Tenslotte is het mogelijk dat het de beroepsgerechtigde ontbreekt aan processueel belang: het belang waarvoor de appellant opkomt wordt dan niet gebaat met hetgeen hij vordert.

In de Hoofdstukken X en XI werd onderzocht wie op grond van het burgerlijk recht over een actie beschikken. Hoofdstuk X behandelde de afgeleide acties, vooral toegespitst op de vraag wie op grond van art. 1401 BW kunnen optreden. Art. 1401 BW kent aan hem, die tengevolge van onrechtmatig gedrag van een ander schade heeft geleden, een recht op herstel toe. Waar

achteraf gezien recht op herstel van de schade bestaat, bestaat vóór de onrechtmatige daad al een aanspraak op een bepaald doen of nalaten. De HR heeft in deze zin de werkingssfeer van art. 1401 BW uitgebreid. Art. 1401 BW beschermt zowel degenen die schade lijdt als degenen die schade dreigt te lijden. Essentieel is dat schade in de zin van art. 1401 een beperkt begrip is: het gaat uitsluitend om wat nog als materiële schade kan gelden.

Art. 1401 BW is niet de enige mogelijkheid om van de rechter een bevel te kunnen vragen. Algemeen geldt steeds dat wanneer de een tegenover de ander een bepaald subjectief recht kan doen gelden, m.a.w. tussen hen een rechtsbetrekking bestaat, de gerechtigde over een afgeleide actie beschikt. Niet zelden zal men dus ook buiten art. 1401 om kunnen slagen. Een en ander houdt in dat organisaties met het oog op hun statutaire belangen, niet over afgeleide acties beschikken. Met name baat een beroep op art. 1401 hen niet, omdat zij geen schade (dreigen te) lijden. Andere subjectieve rechten hebben zij o.g.v. hun doelstellingen of werkzaamheden evenmin. Een nadere beschouwing van de verschilpunten tussen deze civiele procedures en de administratieve procedures kon dit kardinale verschil in uitkomst ten opzichte van de mogelijkheden voor organisaties in het administratieve procesrecht verklaren en rechtvaardigen.

Acties voor organisaties t.b.v. hun statutaire belangen zijn in het civiele recht echter niet uitgesloten. De wetgever kan hun een zelfstandige actie toekennen (Hoofdstuk XII). Zelfstandige acties treffen we in het privaatrecht in toenemend aantal aan. Zij kunnen specifiek aan organisaties worden toegekend (bijvoorbeeld: wetsontwerp inzake misleidende reclame of art. 3, tweede lid, Wet avv/aov), maar ook aan belanghebbenden, waaronder dan in beginsel organisaties kunnen worden begrepen.

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kent een aparte regeling (Eerste Boek, Twaalfde Titel), die tenzij anders bepaald, van toepassing is op de procedure die gevoerd wordt op grond van een zelfstandige actie. Deze procedure vertoont op essentiële punten overeenstemming met het administratief procesrecht.

Verwacht mag worden dat het aantal zelfstandige acties in het civiele recht in de toekomst zal toenemen. In verband daarmee werden een aantal punten besproken die bij het creëren van deze acties in de gaten moeten worden gehouden.

Tenslotte werd geconcludeerd dat uitsluitend de wetgever en niet de rechter bevoegd is om zelfstandige acties in het leven te roepen.